

# Realismo sin renuncia: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile

*Realism with no Resignation: Student Demonstrations and Free Higher Education Policy in in Chile*

**Braulio Carimán Linares**

Administrador Público y Máster en  
Administración y Gerencia Pública.  
Académico de la Facultad de Ciencias  
Sociales y Económicas  
de la Universidad Católica del Maule.  
[bcariman@ucm.cl](mailto:bcariman@ucm.cl)

## Resumen

Entre 1990 y 2017 se desarrollaron en Chile dos intensos ciclos de manifestaciones estudiantiles. Los estudiantes demandaron democratización y participación (matriz política) y financiamiento estudiantil (matriz socio-económica), en un contexto de déficit crónico de recursos y masificación intensiva de la matrícula (primer ciclo), y denunciaron la deficiente calidad de la educación y su alto costo económico y endeudamiento financiero, abogando por una educación gratuita, de calidad y sin lucro en cuanto derecho social (matriz socio-cultural) (segundo ciclo). No obstante, los intereses del área sólo han permitido la introducción de ajustes para el perfeccionamiento del modelo imperante, revelando su gran capacidad para traducir a su favor el malestar estudiantil.

**Palabras clave:** movimientos sociales – estudiantes – educación gratuita – agenda pública – Chile

## Abstract

Between 1990 and 2017 two intense cycles of student protest actions were developed in Chile.

**Fecha de recepción:**  
10.12.18

**Fecha de aceptación:**  
12.4.19

Students demanded democratization and participation (political matrix) and student funding (socio-economic matrix), in a context of chronic resource deficit and intensive massification of enrolment (first cycle). They also reported the deficient quality of education, its high economic cost and financial indebtedness; requesting for free, quality and non-profit education as a social right (socio-cultural matrix) (second cycle). However, the interests of the area have only allowed the introduction of adjustments for the improvement of the prevailing model, revealing its great capacity to translate student discomfort into its favour.

**Key-words:** social movements - students - free higher education - public agenda - Chile

## Introducción

Las manifestaciones sociales, como las estudiantiles, son expresiones de la sociedad que episódicamente irrumpen en el escenario político “debido a la conjunción de condicionantes coyunturales, circunstanciales y/o estructurales” (Donoso 2017: 75) desplegando un variado repertorio de acciones y configuraciones discursivas que catalizan diversos sentimientos y malestares latentes. Dependiendo de su intensidad o magnitud, generan diversas respuestas políticas (establecimiento de instancias de negociación, concesión puntual de demandas y represión, selectiva o ampliada) que, a su vez, pueden traducirse en reformas estructurales (transformación de estructuras de oportunidades políticas), cambios sustantivos (legislativos o programáticos) o efectos sensibilizadores -influencia ideológica o discursiva- (Fernández-Labbé 2013).

La discusión teórica respecto de las manifestaciones sociales estuvo por tres décadas bajo el influjo incontestable de Tilly, Touraine y Olson y sus respectivos paradigmas teóricos, pero en los últimos años el péndulo intelectual se alejó de los grandes paradigmas estructurales e históricos y regresó a la creatividad, la agencia, la cultura, la emoción y la moralidad (vid Jasper 2012).

En este sentido, las ciencias sociales transitaron desde una matriz estructuralista clásica, que concebía a las sociedades como sistemas articulados de estructuras (componente duro) guiados por leyes universales en las que los actores (componente blando) eran

portadores de un rol histórico determinado; a una matriz de “alcance medio” en la que se concibe a las sociedades como espacios en los que conviven una diversidad de niveles o dimensiones, esferas o ámbitos de la acción social que explicarían la emergencia de nuevos ejes de acción colectiva asociados a una explosión de identidades adscriptivas y la expansión valorativa de la dimensión ciudadana (Garretón 2001).

De acuerdo a lo anterior, estos nuevos ejes de acción colectiva generarían más bien movilizaciones sociales esporádicas y acciones fragmentarias y defensivas, con baja institucionalización y representación políticas (Garretón 2001), no programáticas y sin unidad de propósitos que canalizarían diversas reivindicaciones focalizadas (De Piero y Gradín 2015) a través de un tipo de acción colectiva denominada “forma multitud”, caracterizada por la falta de fronteras definidas entre integrantes y no integrantes de la acción colectiva (ausencia de una base de afiliación precisa) que daría más amplitud a la base social de la acción colectiva a cambio de desdibujar un sujeto histórico único (Torres y Luzio 2017).

Es decir, las movilizaciones sociales serían el resultado de la acción de individuos “suelto” que son convocados, dirigidos y movilizadas por redes organizativas flexibles y laxas para expresar una emocionalidad (humillación, indignación, descontento) (De Piero y Gradín 2015) frente a los abusos, excesos, injusticias e inmoralidades de un abstracto “modelo” o “sistema” económico y político, por medio de expresiones efervescentes y festivas de impaciencia y convicción que promoverían una emancipación personal, social y cultural (De Sousa, 2004), reacciones individuales de tipo consumista (Garretón 2001) o una demanda festiva y ecuménica de una reforma ética del capitalismo (Delgado 2015) a través de rituales de ocupación de espacios públicos que generarían un consenso circunstancial entre los participantes (Delgado 2004).

Por lo tanto, las manifestaciones sociales (actos de dramaturgia) abarcarían la calle, el objeto, los espectadores, la base social y la interacción entre los actores y se desarrollarían en presencia de públicos y para públicos transformando una “multitud” en una “manifestación”, o “situación de multitud” en la que los individuos serían parte de redes de contacto de “militantes activos” y que al participar en estas acciones, aunque sean esporádicas y puntuales, afianzarían una adhesión y solidaridad grupal mediante el contagio mutuo de sentimientos y emociones, constituyéndose en una puerta de entrada a modalidades más formales de participación política en el marco de una “democracia de protesta” o de una “sociedad en y de movimiento(s)” caracterizada por la multiplicación de micromovilizaciones que expresarían colectivamente demandas específicas en clave política (Fillieule y Tartakowsky 2015).

Este concepto de “públicos” permitiría superar el concepto más difuso de “masas” ya que en ambos habría conciencia colectiva, interacción y voluntad compartida, pero en las “masas” la interacción y la voluntad compartida serían instintivas y prácticas, mientras

que en los “públicos”, estas serían racionales y consensuadas (Delgado 2015). Esta distinción permitiría, además, auscultar de mejor manera el proceso de transformación de “problemas sociales” (mayor contenido emocional) en “problemas públicos” (mayor contenido racional), en tanto proceso en el que diversos “públicos” logran identificar, categorizar, normar, controlar y regular los “problemas sociales” como resultado de los conflictos de interés puestos en juego (Cefai 2014).

A contar de dos trabajos anteriores (Cariman 2010 y Cariman 2013) con este artículo se busca realizar una reflexión crítica acerca de los alcances de la demanda por una educación superior gratuita de parte de las manifestaciones estudiantiles acaecidas en el período 1990-2017 desde el enfoque de redes de políticas públicas. Para la elaboración de la síntesis histórica se realizó una revisión documental y una lectura selectiva de la prensa especializada en educación; mientras que para el examen político del fenómeno abordado y la síntesis de la perspectiva teórica utilizada se realizó una selección y una síntesis de bibliografía. Este artículo está dividido en cuatro partes. En la primera se caracteriza a las políticas públicas desde la lógica incremental y el enfoque de redes de políticas públicas; en la segunda parte, se presenta una síntesis de los principales hitos de las políticas de educación superior en el período, enfatizando en la evolución de la demanda por financiamiento estudiantil y la educación superior gratuita; en la tercera parte, se presenta una reflexión crítica acerca de los dilemas de la educación superior gratuita; y, en la cuarta parte, se presentan las conclusiones.

## 1. La lógica incremental y las redes de políticas públicas

Los modelos estadocéntricos y prescriptivos consideran a las políticas públicas como una variable independiente ya que suponen que los formuladores de políticas son actores que seleccionan las demandas sociales y diseñan y deciden sus alternativas de solución bajo los criterios de racionalidad y maximización, respaldados en sofisticados modelos teóricos y técnicas fundamentalmente cuantitativas; posteriormente, con el desarrollo del enfoque de “ciencia de políticas”, progresivamente se fueron incorporando a las ciencias de la decisión (maximizadores) las ciencias de la conducta (incrementalistas) (Pérez 2005), buscando compatibilizar la racionalidad burocrática-instrumental (eficiencia/eficacia) y la racionalidad política-argumentativa (convencer/persuadir).

Entonces, se consolidaron modelos socio céntricos que consideran a las políticas públicas como una variable dependiente; esto es, como el resultado de juegos de poder entre las distintas fuerzas políticas, sociales, culturales y morales (“públicos”) que se enfrentan en el espacio público para transformar los “problemas sociales” en “problemas públicos” a través de negociaciones, articulaciones, agregaciones, presiones y acuerdos en relación a la selección y la jerarquización de las necesidades, intereses y demandas sociales en un marco institucional definido por restricciones y oportunidades (Ortegón 2008), de

acuerdo a criterios como la magnitud de la población afectada, la existencia de crisis o escándalos, el impacto emocional, el papel de los grupos de interés, el momento político, la tradición y la cultura, etcétera (Ortega y Ruiz 2005).

De este modo, las políticas públicas serían parte de un listado siempre limitado de problemas públicos que reflejarían con mayor fuerza los intereses de los grupos con mayor capacidad de influencia en la sociedad y que se organizarían en verdaderas redes de políticas públicas que estarían conformadas por un número más bien limitado, persistente y estructurado de actores, públicos y privados, que comparten un núcleo de creencias comunes y que interactúan para influir y decidir respecto de asuntos públicos específicos a través de mecanismos de intercambio de recursos más o menos fuertes, regulares y rutinarios (Chaqués 2005) y que se distinguen por el nivel de institucionalización (estable/ inestable, voluntarias/no voluntarias), el alcance de la red (sectorial/intersectorial), el número de participantes (restringida/abierta), la distribución del poder (disperso/concentrado), la función principal y la frecuencia de interacción de las mismas, entre otras variables (Cariman 2010).

En términos más teóricos, el enfoque de redes de políticas públicas brinda una orientación conceptual y un soporte teórico para analizar las políticas públicas en contextos complejos e inciertos con una multiplicidad de actores, vinculando el contexto y el proceso en la hechura de políticas; específicamente, este enfoque permitiría identificar las relaciones de intercambio entre los actores públicos y privados en el desarrollo de las políticas, las estructuras y modelos de intermediación de intereses, los instrumentos específicos de gestión, las formas de negociación, los comportamientos y los compromisos entre los actores (Cariman 2010).

Además, este enfoque ha provisto de un campo fértil a la discusión entre corrientes elitistas (o neocorporativista) y corrientes pluralistas. Las corrientes elitistas enfatizan en los contactos regulares entre los actores y la generación de “subsistemas”, “subgobiernos” o “triángulos de hierro” en los que la mayoría de las decisiones rutinarias son tomadas por un grupo limitado de actores en áreas específicas de políticas públicas; mientras que las corrientes pluralistas, por el contrario, enfatizan en la participación de múltiples actores en sectores o subsectores de políticas de acuerdo a tipologías que van desde redes de relaciones difusas que tienen un número significativo de actores que establecen relaciones asimétricas (redes temáticas, redes profesionales, comunidades epistémicas) hasta redes de relaciones más estrechas y estables entre un número limitado de actores que se articulan en torno a intereses convergentes en ciertas áreas de políticas con un alto nivel de interdependencia vertical (comunidades de políticas) (Cariman 2010).

Por lo tanto, las políticas públicas serían el resultado de la acción de redes de políticas públicas que, promoviendo sus propios intereses, sólo permiten cambios graduales en las políticas públicas de acuerdo a aproximaciones sucesivas, experimentales y correctivas; es decir, esta lógica incremental es una estrategia de aprendizaje colectivo que permite

reducir los riesgos, mantener los consensos básicos y corregir los errores con rapidez (Lindblom 2000), y que estaría determinada por la capacidad negociadora de los actores políticos y por la acción de múltiples actores de veto tanto en la decisión, que sólo permiten cambios cuando se modifican sus propias preferencias o cuando se producen transformaciones en los intereses, creencias y valores dominantes en la sociedad (Majone 2005), como en la implementación, obstaculizando o saboteando los cambios decididos en función de sus disposiciones y condiciones de operación (Aguilar 2000). Estas estructuras de veto determinarían que cualquier modificación en las políticas requeriría discutir, persuadir e ir avanzando a pasos pequeños, incluso de “contrabando”, en las cuestiones comunes y ordinarias; mientras que en las cuestiones más fundamentales harían “difíciles y ocasionales incluso las medidas incrementales” (Lindblom 2000: 239), promoviendo en la práctica reformas sin reformas (ajustes) que no afectan los intereses consagrados (Forester 2000).

De esta forma las políticas públicas en situaciones de estabilidad social y política, normalmente corresponden a cambios incrementales cuya velocidad y amplitud están determinados por el tipo de política en juego (distributiva, regulatoria y redistributiva) y la interacción entre el subsistema político y los tomadores de decisión en ciclos de estabilidad (cuando la mayoría de los asuntos están enmarcados en subsistemas específicos controlados por redes de políticas públicas que negocian cambios incrementales de acuerdo a intereses convergentes) o en ciclos de inestabilidad (cuando algunos asuntos salen del subsistema respectivo y se instalan en la agenda pública, posibilitando la emergencia de demandas por cambios más sustantivos de parte de actores con intereses divergentes) (Olavarria 2012).

## **2. El financiamiento estudiantil y la demanda de educación superior gratuita**

A comienzos de la década de los noventa, los actores sociales educativos, especialmente de las universidades estatales, exigieron anular las reformas de los años ochenta, el retorno a la educación superior gratuita, la eliminación del sistema de Crédito Universitario y la reafirmación del rol central del Estado en la educación; pero el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), luego de unos tibios intentos de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada el último día del gobierno del general Augusto Pinochet Ugalde (1973-1990) para consagrar los cambios y dificultar las reformas, apostó por “perfeccionar” y extender el modelo de subsidio a la demanda facilitando la reprogramación de deudas del Crédito Universitario y creando un nuevo sistema de crédito estudiantil (Fondo Solidario de Crédito Estudiantil, FSCU), más un conjunto de becas y nuevos sistemas de créditos para estudios de pre y pos grado. Por su parte, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se establecieron los ejes prioritarios de acción y los objetivos de política (1997) y se

presentó el proyecto de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (MECESUP, 1998-2003), que buscó perfeccionar el marco regulatorio y poner en práctica sistemas de acreditación voluntaria para estudios de pre y posgrado.

De esta manera el gobierno abandonó los intentos de acometer reformas de fondo al sistema heredado debido a las restricciones políticas (una oposición política que bloqueó cualquier intento de modificar la “obra” educacional del gobierno cívico-militar y afectar los intereses creados a su amparo, comunidades académicas estatales que no estuvieron dispuestas a perder autonomía y poder corporativo, organizaciones estudiantiles marcadamente maximalistas y diferencias de fondo en la misma coalición gobernante respecto a la privatización educativa) y apostó en lo sucesivo por una serie de arreglos transaccionales en el sector. En este sentido, la primera transacción implicó mantener el modelo heredado a cambio de introducir cambios en función de objetivos de equidad y calidad, lo que determinó la coexistencia de dos regímenes paralelos de coordinación, uno para las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y otro para las nuevas instituciones privadas (Salazar y Leihy, 2017).

En estas condiciones, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se propuso crear un sistema único de crédito estudiantil que perfeccionara los mecanismos de asignación y recuperación del FSCU y que se expandiera a todas las instituciones de educación superior (IES) que se acogieran al sistema de acreditación. No obstante, las instituciones de educación superior privada (IESP) demandaron acceder al FSCU sin condiciones de acreditación; por su parte la Confederación Nacional de Estudiantes de Chile (CONFECH), que agrupaba hasta entonces sólo a las federaciones de estudiantes de las universidades del CRUCH, reclamó no extender la lógica crediticia a todo el sistema o sólo limitarla a las IESP, en circunstancias de que el movimiento estudiantil estaba fragmentado entre la centro derecha, que por primera vez desde el retorno a la democracia conducía las principales federaciones de estudiantes, la izquierda autonomista, cada vez más distante del gobierno, y la centro izquierda oficialista, cada vez más lejana a las bases estudiantiles (Cariman 2013).

Debido a esta doble oposición el gobierno, con el acuerdo explícito de la CONFECH, decidió mantener el FSCU para las universidades del CRUCH y crear un nuevo sistema de crédito estudiantil vinculado a un sistema de acreditación obligatoria para las instituciones de educación superior privadas autónomas (IESPA), que se habían incrementado de 50 a 126 entre los años 2000 y 2008, y que capturaban una parte creciente de la matrícula total del sistema, aunque esta expansión mediante el cobro de aranceles comenzaba a dar sus primeras señales de debilitamiento debido a la disminución de la capacidad de pago de las familias. En este escenario, las IESPA comenzaron a presionar para acceder a fuentes públicas de financiamiento estudiantil, apelando al criterio de no discriminación (Salazar y Leihy, 2017). Se gestó de este modo una segunda transacción: acreditación obligatoria para IESPA a cambio de recibir recursos del nuevo Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2005, inaugurándose

así una fase de expansión significativa del financiamiento público hacia IESPA y un modelo de integración al mercado vía regulación del Estado (Salazar y Leihy, 2017).

Más tarde, apenas iniciado el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006–2010), se produjo un nuevo ciclo de manifestaciones estudiantiles, más extenso y profundo, protagonizado fundamentalmente por estudiantes secundarios (“revolución pingüina”), que cuestionó todo el armazón educacional, al exigir la modificación de la LOCE, el término de la educación escolar a cargo de las municipalidades, el fin al lucro en la educación y educación superior gratuita y de calidad. La masividad y el impacto político provocado por la movilización determinaron la formación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y la posterior aprobación de la Ley General de Educación (que reformó parcialmente la LOCE) y de la ley sobre aseguramiento de la calidad en la educación (que creó la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación). Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior (creada en 2007) recomendó orientar los recursos públicos de educación superior a todas las IES, públicas y privadas, que contribuyeran a propósitos públicos, ampliar y hacer competitivos los mecanismos de subsidio a la oferta, unificar y sujetar a criterios de elegibilidad comunes los mecanismos de subsidio a la demanda y revisar el sistema de acreditación para asegurar la imparcialidad de las agencias, regular el aspecto tarifario y eludir los conflictos de interés.

Sin embargo, los cambios introducidos no satisficieron las demandas de fondo del movimiento estudiantil por lo que en el año 2011 estalló una nueva y aún más intensa manifestación estudiantil que consolidó la demanda por una educación superior gratuita (con dudas y resistencias de la centroizquierda y la izquierda comunista). El gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010–2014), de centroderecha, apostó por el desgaste de los estudiantes por medio de acciones dilatorias, amenazas (pérdida del año escolar) y acciones de propaganda (anuncio de un Gran Acuerdo Nacional por la Educación y el Plan Salvemos el Año), mientras realizó un ajuste tributario para rebajar la tasa de interés del CAE a un 2% e igualar las condiciones de pago con el FSCU, y envió a discusión parlamentaria diversos proyectos de ley para crear una Superintendencia de Educación Superior, una Subsecretaría de Educación Superior, un sistema único de financiamiento estudiantil (que no incluía gratuidad) y una Agencia Nacional de Acreditación (en reemplazo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, como respuesta al escándalo de corrupción en las acreditaciones destapado en el año 2012); no obstante, ninguna de éstas iniciativas prosperó durante su período presidencial.

De este modo, el financiamiento estudiantil se transformó en un tema ineludible en la campaña presidencial del año 2013 por lo que la entonces candidata Michelle Bachelet propuso en su programa de gobierno (2014–2018) impulsar una reforma de educación superior que incluía el fortalecimiento de la educación superior estatal (creación de



nuevas universidades y Centros de Formación Técnicas estatales) y el establecimiento de la gratuidad de la educación superior en un lapso de seis años para los estudiantes provenientes del 70% de la población más vulnerable que estudiaran en IESA, sin fines de lucro y con programas de equidad e inclusión. Pero, como era previsible, la discusión de la agenda legislativa en educación superior no fue fácil.

En primer lugar, el gobierno hizo contradictorios anuncios e incumplió sistemáticamente sus plazos auto impuestos para dar a conocer los contenidos y alcances de los proyectos de ley en un marco de hermetismo, sobre expectativas de estudiantes, familias e instituciones, ajustes en los equipos, presiones de diversos grupos, entrecruzamiento de intereses, inexistencia de acuerdos mayoritarios y polarización política (Zapata 2016), lo que determinó que la gratuidad en la educación superior se financiara provisoriamente mediante glosa presupuestaria durante los años 2016, 2017 y 2018 y que, fruto de las negociaciones respectivas, se extendiera a todas las IESA y se ampliara la cobertura de becas y créditos a todas las IESP.

Por su parte, las organizaciones estudiantiles, en general, defendieron el fortalecimiento de la educación pública a la vez que el derecho de los estudiantes a elegir la institución educativa (subsidio a la demanda), exigieron la tipificación del lucro como delito y criticaron los límites (arancel de referencia y duración formal de la carrera), vía (glosa presupuestaria) y carácter temporal (no permanente) de la gratuidad, calificándola como “falsa gratuidad”, “beca gratuidad” o “gratuidad de mercado”. Mientras las IES consideraron que en un contexto de desregulación, sin rendición de cuentas y transparencia, alta segregación y baja calidad era irresponsable entregar recursos públicos a IESP sólo considerando criterios de acreditación institucional y vulnerabilidad económica (CRUCH); abogaron por el perfeccionamiento del sistema de becas y créditos destinados a estudiantes en condición de vulnerabilidad económica matriculados en cualquier IESA (instituciones privadas) y defendieron la autonomía institucional que supuestamente sería menoscabada por el “exceso” de regulaciones (instituciones estatales y privadas).

En relación a los principales partidos políticos, la discusión legislativa rebasó el esquema gobierno-oposición. De esta forma, se configuraron tres bandos: a) oficialistas-reformistas: partidos de gobierno que apoyaron, aunque no de manera homogénea e incondicional, la agenda de gobierno enfatizando en la gradualidad, la salvaguarda del carácter mixto del sistema, la asistencia a estudiantes vulnerables de las instituciones no elegibles para la gratuidad y el rediseño del modelo de financiamiento (Por la Democracia, Socialista y Radical Social Demócrata, de gobierno); b) oposición reformista: partidos que apoyaron la necesidad de las reformas pero criticaron la implementación y la extensión de la gratuidad sin cambios en el marco regulatorio y en el modelo de financiamiento (Comunista, gobierno, y Revolución Democrática, oposición de centro izquierda); y c) oposición anti reformista: partidos que criticaron abiertamente aspectos de fondo (mayores capacidades

reguladoras del Estado) y de forma (improvisación, desprolijidad y generación de falsas expectativas) de la reforma y defendieron la ampliación de la gratuidad a las IESP, la autonomía institucional, el mejoramiento del sistema de becas y créditos y el derecho de los estudiantes de elegir instituciones (Democracia Cristiana, gobierno; Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, oposición de centro derecha).

En este intrincado contexto político, durante el período de gobierno fueron aprobadas la creación de quince CFT estatales y dos nuevas Universidades Estatales, la ley de universidades estatales y la ley de reforma de la educación superior (aprobada en las postrimerías del gobierno) que incluyó la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, la reforma de la CNA, el establecimiento de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, la creación del Sistema de Acceso a la Educación Superior, la fijación de requisitos de incorporación al CRUCH y la gratuidad de la educación superior.

### **3. Los dilemas de la política de gratuidad de la educación superior**

Durante un primer período (1990–2005), se resolvió la disputa entre quienes exigían cambiar el modelo instalado por la dictadura cívico-militar, avanzar en las demandas políticas (democratización y participación) y económicas (perfeccionamiento y mayores recursos para el FSCU, arancel diferenciado o gratuidad, defendidas por el oficialismo, la oposición comunista y la oposición autonomista, respectivamente) e incrementar la presencia del Estado y sus instituciones en el sistema y los que apostaron por perfeccionar el modelo heredado, avanzar sólo en las demandas económicas y consagrar la participación de las IESP (Durán 2012). En este contexto, período de contención y adaptación, se produjo una dicotomía entre la dirigencia estudiantil, que intentó resistir, con mayor o menor convencimiento, la expansión de la lógica neoliberal del modelo crediticio, y las manifestaciones estudiantiles en las que crecientemente, por el contrario, se exigía a lo largo del país “más créditos” (no gratuidad), contribuyendo a brindar legitimidad precisamente a la expansión crediticia, en medio de una fase de crecimiento intensivo de la oferta de educación superior y bajo gobiernos de centro izquierda que morigeraron las expectativas de cambios estructurales contribuyendo, paradójicamente, a la pérdida de protagonismo de las juventudes políticas oficialistas en el movimiento estudiantil lo que, a su vez, permitió la emergencia de agrupaciones de izquierda autonomista que manifestaban una reflexión más crítica del modelo (Rifo 2013, Durán 2012).

En consecuencia, durante el segundo ciclo de manifestaciones estudiantiles (2006–2017), la dirigencia estudiantil demostró una mayor comprensión de la dinámica privatizadora del sistema educacional y profundizó la lógica del conflicto (Rifo 2013), superó los moldes del repertorio de la protesta social y presentó un discurso más articulado y más maduro que interpeló al Estado subsidiario, al sistema de representación política

y al modelo neoliberal (Gómez 2006, Durán 2012, Valenzuela s/f), cuestionando su sentido hegemónico al develar sus inconsistencias, abusos, inequidades y desigualdades (Durán 2012). Sin embargo, este cuestionamiento discursivo del modelo (que como mucho produjo una fisura o una inflexión, pero en ningún caso una fractura ni menos un derrumbe del mismo) no fue capaz de avanzar en la disputa ideológica-hegemónica ni presentar una alternativa viable (Valenzuela s/f).

Por lo tanto, las manifestaciones estudiantiles sólo fueron capaces de expresar un malestar, frustración o descontento con las expectativas de integración y ascenso social generadas por el propio sistema educativo (Garretón 2014, Gómez 2006) en la forma de un sentimiento de rebeldía adaptativa (Penaglia 2016) que defendió, en el fondo, una reivindicación corporativa con una lógica peticionista en torno a beneficios económicos específicos y singularizables (gratuidad y condonación de deudas) que sólo validaron, por acción u omisión, políticas que no afectarán el ethos neoliberal del sistema de educación superior (Donoso 2017) sino que, por el contrario, apuntan a la profundización de la tan denostada educación de mercado y la concepción de la educación como bien de consumo, mediante la extensión de la gratuidad a todas las IES en el marco de un sistema altamente privatizado (Vidal-Pollarolo, Vidal-Rojas, Vidal-Bueno, Morales-Cabello, Ríos-Saavedra, Salazar-Arredondo y Ramírez-Martínez 2017).

En concreto, durante el segundo ciclo de manifestaciones estudiantiles las universidades del CRUCH perdieron la mayoría de la matrícula en el sistema, los recursos del MECESUP (2005-2011) se abrieron a las IESPA, ocho universidades privadas se incorporaron voluntariamente al sistema único de admisión, el CRUCH fue presionado para incorporar en su seno a universidades privadas no tradicionales acreditadas y la CONFECH incorporó a federaciones de estudiantes de universidades privadas (para contrarrestar la pérdida de influencia de los partidos tradicionales de izquierda frente al avance de grupos autonomistas en las universidades del CRUCH), lo que terminó asentando en la conciencia estudiantil la idea de que los esquemas de financiamiento debían beneficiar a los estudiantes vulnerables, independientemente del tipo institucional, apelando al criterio de no discriminación, en correspondencia con los intereses de los proveedores de educación superior privada; es decir, las diferencias entre tipos institucionales se diluyeron y las universidades tradicionales perdieron la exclusividad del financiamiento público (Salazar y Leihy, 2017).

Entonces, las manifestaciones estudiantiles fueron capaces de provocar efectos sensibilizadores de alto impacto (fueron las mayores manifestaciones sociales pos dictadura y definieron la agenda pública en educación) y cambios legislativos y programáticos de impacto medio y bajo (proyectos de ley, leyes, comisiones, etcétera), pero no lograron realizar reformas estructurales debido, entre otros factores, a la debilidad política y organizacional del propio movimiento estudiantil que intentó conducir estas expresiones de descontento

sobreexplotando las demandas económicas (becas, créditos y gratuidad), físicas (infraestructura) y políticas (como el cogobierno) en ciclos de movilizaciones estudiantiles que se caracterizaron por la agregación más o menos desarticulada y maximalista de demandas que terminaron por confinar a estas a una simple sucesión de hechos más bien dispersos que sólo gracias a la atención temporal de los medios de comunicación lograron puntualmente un alto nivel de protagonismo mediático nacional e, incluso, internacional.

Ciertamente, las manifestaciones estudiantiles lograron consolidar socialmente en el largo plazo una serie de temas y demandas. Sin embargo estas acciones, esencialmente puntuales y focalizadas, no tuvieron un suficiente nivel de institucionalización, sustento programático y unidad de propósitos. Sus objetivos más políticos y estratégicos (como el fin del mercado en la educación) fueron persistentemente ignorados por un sistema político y económico altamente impermeable, compuesto por un entramado institucional de frenos y contrapesos que ha facilitado transacciones políticas de largo plazo de parte de actores políticos que han formado redes de políticas públicas (integradas por proveedores privados y defensores doctrinarios de la privatización educativa) que sólo han permitido cambios lentos y graduales en áreas de relativo consenso y han evitado cambios profundos en áreas con intereses divergentes (Aninat, Londregan, Navia y Vial 2011).

Precisamente, la educación fue un área de política que fue parte del arreglo institucional de mercado instalado en el país a inicios de la década de los años ochenta (como parte de una reforma estructural del Estado) y donde las redes de políticas públicas han resistido los cuestionamientos sobre sus efectos no deseados (Bellei 2016) y han logrado torcer a su favor las demandas sociales, incluso desde el interior de las mismas agencias públicas autónomas encargadas del diseño y la implementación de políticas de educación superior (Salazar y Leihy, 2017), confirmando que los procesos de privatización educativa intensiva son muy difíciles de revertir debido, precisamente, a la consolidación de los grupos de interés formados a su amparo (Verger, Moschetti y Fontdevila 2017).

De esta forma, la lógica manifestante de los estudiantes chilenos ha sido traducida bajo la lógica transaccional de las políticas determinando que las respuestas institucionales a las demandas sociales han sido el resultado de negociaciones sucesivas y graduales entre los mismos grupos de interés (incluyendo a los mismos implementadores directos; es decir, los dueños y administradores de las IES) que han defendido exitosamente la matriz de mercado del sistema de educación superior, introduciendo sólo ajustes incrementales funcionales cuando los ciclos de movilización estudiantil intensa (que han rebasado temporalmente el subsistema y han demandado cambios más sustantivos) han sido apaciguados y canalizados institucionalmente.

Sin cuestionar el hecho de que las movilizaciones estudiantiles del período analizado y la reforma de la educación superior acometida durante el segundo gobierno de la

presidenta Michelle Bachelet tuvieran un pretendido propósito desmercantilizador del modelo, la política de educación superior gratuita se sustentó en un diseño incompleto y excesivamente pretencioso que fue adaptado a las necesidades e intereses de los grupos de interés en el área. De esta forma, la gratuidad de la educación superior configuró un provechoso espacio de convergencia entre los legítimos intereses económicos de los estudiantes (que buscaban no pagar ni endeudarse) y los fuertes intereses económicos de los proveedores privados de educación (que obtendrían una vía de financiamiento segura y sin riesgos); por otra parte, las modificaciones regulatorias (acreditación más rigurosa y condiciones para acceder al financiamiento público) configuraron un escenario de conflicto en el que las IES, bajo el estandarte de la defensa de la autonomía, dificultaron el establecimiento de aspectos regulativos de fondo.

#### 4. Conclusiones

Entre 1990 y 2017 el sistema de educación superior chileno no tuvo alguna reforma en el sentido de un cambio estructural y profundo de las bases económicas e ideológicas que lo sustentan y sólo experimentó cambios y ajustes que han posibilitado su perfeccionamiento, consolidación y profundización bajo la lógica de nudos transaccionales (Cariman 2013), luego de una sucesión de ciclos de movilizaciones estudiantiles que han manifestado su resistencia a la profundización del modelo neoliberal en educación, lo que revela una gran capacidad política de los actores políticos y económicos de la educación superior para traducir a su favor la protesta y el malestar estudiantil.

En el primer nudo transaccional, se enfrentaron quienes demandaron revertir los cambios introducidos en el sistema de educación superior durante la dictadura cívico-militar (1973-1990) y quienes defendieron su “obra” y sus intereses creados, lo que se resolvió a favor de los segundos, primando entonces la renuncia a los deseos reformistas y la continuidad del modelo a través del reforzamiento de la lógica del subsidio a la demanda por medio de la ampliación de becas y créditos estudiantiles (ajustes por continuidad); mientras que los estudiantes exigían más y mejores ayudas estudiantiles (matriz socio-económica) en detrimento de sus demandas históricas de democratización (matriz política).

En el segundo nudo transaccional, se enfrentaron quienes querían dotar de mayores capacidades de regulación al Estado frente a la masificación de IESA y quienes defendieron la autonomía de éstas, generándose como resultado la instalación de un modelo de acreditación voluntaria a cambio del acceso a un nuevo crédito estudiantil (acreditación por crédito), lo que reforzó la matriz crediticia, el endeudamiento estudiantil y la supremacía de la educación superior privada; mientras que los estudiantes se enfocaron en denunciar la deficiente calidad de la educación, su alto costo económico, el endeudamiento financiero y el negocio lucrativo asociado, abogando por una educación gratuita, de calidad y sin lucro, en cuanto derecho social (matriz socio-cultural).

Finalmente, en el tercer nudo transaccional, se enfrentaron quienes demandaron una educación como derecho social, pública, gratuita y de calidad, y quienes defendieron (apelando a la vulnerabilidad económica y la libertad de elegir) el acceso de las IESP a todos los instrumentos públicos de financiamiento estudiantil (regulación soft a cambio de gratuidad y créditos) lo que terminó por consagrar la supremacía de la educación superior privada en Chile, a pesar de algunos gestos a la educación superior estatal, condenada al estancamiento o la decadencia.

La frase que mejor refleja este tercer nudo transaccional es “realismo sin renuncia”, una frase acuñada por la Presidenta Bachelet al proponer cambios (un gesto político a las manifestaciones estudiantiles) que iban a enfrentar el muro de los opositores políticos, incluyendo miembros de su propia coalición de gobierno, y de los intereses económicos enquistados en la educación superior. Este verdadero lema estampó su voluntad política de no renunciar a sus compromisos electorales y, a la vez, considerar la real politik; una combinación de lógica autocomplaciente (realizar ajustes para avanzar en gratuidad) y lógica autoflagelante (resignarse a pagar costos colaterales) que se tradujo en una gratuidad (no renuncia) sin reformas (realismo). Es decir, en una inmejorable oportunidad para profundizar la lógica de mercado en la educación superior con la apertura del financiamiento público a todas las IESPA.

## Referencias bibliográficas

**Aguilar, Luis** (2000) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

**Aninat, Cristóbal; John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial** (2011) “Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile”. En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (editores) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo:161-206.

**Bellei, Cristián** (2016) “Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación”. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación* Vol. 9, N°2: 232-247.

**Cariman, Braulio** (2013) “Una visión panorámica de los problemas de educación 1990-2013”. *Estudios Sociales* 121: 9-25.

**Cariman, Braulio** (2010) “Gobernanza, redes y políticas públicas”. *Políticas Públicas*. Vol 3, N°1: 19-30.

**Cefai, Daniel** (2014) “Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield”. En Joseph Gusfield *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcohólico versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores: 11-58.

**Chaqué, Laura** (2005) *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.

**De Souza, Boaventura** (2001) “Los Nuevos Movimientos Sociales”. *Revista OSAL* 5: 177-188.

**Delgado, Manuel** (2015) “La redención de las multitudes: rescate y restauración del sujeto en las movilizaciones sociales de última generación”. *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 9, N°2: 101-129.

**Delgado, Manuel** (2004) “Del movimiento a la movilización. Espacio, ritual y conflicto en contextos urbanos”. *Maguaré* 18: 125-160.

**De Piero, Sergio y Agustina Gradín** (2015) “La sociedad civil desorganizada”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 5: 19-39.

**Donoso, Andrés** (2017) “Constantes en los movimientos estudiantiles latinoamericanos: aproximación a partir del caso chileno del 2011”. *Revista de historia de la educación latinoamericana*. Vol. 19, N°28: 71-90.

**Durán, Carlos** (2012) “El acontecimiento estudiantil y el viraje del proceso sociopolítico chileno”. *Revista OSAL* 31: 39-59.

**Fernández-Labbé, Juan** (2013) *Movimiento estudiantil en Chile (2011): repertorios de acción, marcos de acción colectiva, impactos y desafíos para la política pública*, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-xin-31-mayo-2013/articulos> accesado el 27 de junio de 2018.

**Fillieule, Olivier y Danielle Tartakowsky** (2015) *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

**Forester, John** (2000) “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 315-340.

**Garretón, Manuel Antonio** (2014) *Las Ciencias Sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudio sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*. Santiago: Editorial LOM.

**Garretón, Manuel Antonio** (2001) “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N°56.

**Gómez, Juan Carlos** (2006) “La rebelión de las y los estudiantes secundarios en Chile. Protesta social y política en una sociedad neoliberal triunfante”. *Revista OSAL* 20: 107-116.

**Jasper, James** (2012) “¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas”. *Sociológica*, Año 27 N°75: 7-48.

**Lindblom, Charles** (2000). “Todavía tratando de salir del paso”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 227-254.

**Majone, Giandomenico** (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Olavarría, Mauricio** (2012) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la Salud*. Santiago: Editorial Universitaria.

**Ortega, Nieves y Susana Ruíz** (2005) “Definición de problemas y diseño de la agenda”. En Margarita Pérez (ed.) *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada: 111-131.

**Ortegón, Edgar** (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencia e Instituto de Estudios Latinoamericanos.



**Penaglia, Francesco** (2016) *Subversión del orden transicional. Del oscurantismo posdictatorial a la esperanza*. Santiago: El Buen Aire S.A.

**Pérez, Margarita** (2005) “Origen y desarrollo del análisis de políticas”. En Margarita Pérez (ed.) *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada: 31-50.

**Rifo, Mauricio** (2013) “Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis actual en Chile”. *Polis* vol. 12, N°36: 223-240.

**Salazar, José y Peodair Peodair** (2017). “El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva”. *Education Policy Analysis Archives / Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25:1-29.

**Torres, Tomás y César Luzio** (2017) “Álvaro García Linera y los movimientos sociales, acercamiento a una definición con énfasis en los lugares de enunciación”. *Persona y Sociedad* Vol. XXXI, N°2:72-96.

**Valenzuela, Katia** (s/f) *La primavera de Chile y sus matices: análisis del Movimiento Estudiantil y sus tensiones entre la política “desde abajo” y la apuesta institucional*. [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT20/GT20\\_ValenzuelaFuentes.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT20/GT20_ValenzuelaFuentes.pdf) accesado el 27 de julio de 2018.

**Verger, Antoni; Mauro Moschetti y Clara Fontdevila** (2017) *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

**Vidal-Pollarolo, Paulina; Milton Vidal-Rojas, Jorge Vidal-Bueno, Camila Morales-Cabello, Teresa Ríos-Saavedra, Liliana Salazar-Arredondo y Paloma Ramírez-Martínez** (2017) *La educación superior chilena como campo de disputa ideológica*. Santiago: Ediciones Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

**Zapata, Gonzalo** (2016) “¿Cómo mejorar la calidad de la Educación Superior? Problemas y perspectivas del proyecto de ley de reforma de la educación superior”. *Estudios Sociales* 124: 53-83.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Braulio Carimán Linares** (2019) “Realismo sin renuncia?”: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 101-117